



**PENGAKUAN HUKUM TANAH NASIONAL TERHADAP TANAH KERATON  
YOGYAKARTA SETELAH BERLAKUNYA PERATURAN DAERAH  
ISTIMEWA NOMOR 1 TAHUN 2013 TENTANG KEWENANGAN DALAM  
URUSAN KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Putri Arnidya Sari\*, Ana Silviana, Agung Basuki Prasetyo  
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro  
E-mail : [arnidyaputri@gmail.com](mailto:arnidyaputri@gmail.com)

**Abstrak**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang kemudian disebut UUPA baru berlaku sepenuhnya tahun 1984 di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Keputusan Mendagri sebagai pelaksanaannya namun masih ada ketidakjelasan tentang tanah-tanah swapraja. Perdais Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk untuk mengatur Tanah Keraton Yogyakarta dan memberi kejelasan tentang status tanah swapraja. Tujuan penelitian untuk mengetahui kepastian hukum terhadap regulasi yang berlaku pada Tanah Keraton Yogyakarta dan pengakuan Hukum Tanah Nasional terhadap Tanah Keraton Yogyakarta setelah berlakunya Perdais Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis empiris. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif-analitis. Analisis data dalam penelitian ini yaitu empiris kualitatif. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa regulasi tentang pertanahan yang saat ini berlaku pada Tanah Keraton Yogyakarta yaitu Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Perdais ini telah memberikan kepastian hukum. Pengakuan Hukum Tanah Nasional terhadap Tanah Keraton Yogyakarta dinyatakan dalam bentuk menunjuk Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum yang sejajar dengan subjek hak lainnya dan memiliki hak milik atas Tanah Keraton. Hal tersebut dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 yang dibentuk berlandaskan UUPA.

Kata Kunci : *Pengakuan, Hukum Tanah Nasional, Tanah Keraton*

**Abstract**

*Act No. 5 of 1960 on the Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria then called UUPA full effect in 1984 in Yogyakarta with the Minister of Home Affairs as its implementing decree but there is still lack of clarity regarding the autonomous lands. Perdais No. 1 of 2013 on the Authority of the Special Region of Yogyakarta Privileged Affairs was formed to organize the Land of Keraton Yogyakarta and give clarity on the status of the autonomous ground. The purpose of this research to determine the legal certainty of the regulations that apply to the Land of Keraton Yogyakarta and recognition of the National Land Law of the Land of Keraton Yogyakarta after the entry into force Perdais No. 1 of 2013 on Privileges Affairs Authority in Yogyakarta. The method used in this research is juridical empirical method. Specifications research used in this research is descriptive-analytic. Analysis of the data in this research is qualitative empirical. The results of this research indicate that the regulation of land that currently apply to the Land of Keraton Yogyakarta that is Special Regional Regulations (Perdais) No. 1 of 2013 on Privileges Affairs Authority in Yogyakarta, this Perdais have provided legal certainty. Recognition of the National Land Law of the ground palace expressed in the form pointing Kasultanan and the Kadipaten as a legal entity that is aligned with the subject of other rights and have property rights over the ground palace. It was stated in Law No. 13 of 2012 which formed the basis UUPA.*

*Keywords : Recognition, National Land Law, Ground Palace*

## I. PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia merupakan negara agraris. Pembangunan di bidang agraria menduduki tempat yang penting dan urgent. Urgensi ini disebabkan karena pada jaman penjajahan hukum agraria Indonesia bersifat dualisme dan kurang memberi jaminan kepastian hukum. Lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yang dikenal dengan UUPA kemudian menjadi Hukum Tanah Nasional Indonesia. UUPA diharapkan mengakhiri dualisme Hukum Agraria di Indonesia. Pada hakikatnya, UUPA bersumber atas hukum asli rakyat Indonesia yaitu Hukum Adat.

Pada Jaman sebelum reorganisasi agraria di daerah Yogyakarta tahun 1918, Hukum Tanah di Kerajaan Yogyakarta dan Surakarta menentukan bahwa hak milik atas seluruh luas tanah di wilayah kerajaan adalah mutlak ditangan raja.<sup>1</sup> Rakyat hanya diberi hak atau wewenang anggadhuh atau meminjam tanah dari raja secara turun temurun. Pada tahun 1918 sampai dengan 1950 dilaksanakan perubahan dalam sistem kepemilikan tanah. Raja melepaskan hak-haknya atas sebagian besar tanah yang termasuk wilayahnya, yang kemudian menjadi hak milik pribumi anggota masyarakat

desa, dan diadakannya pembagian baru bagi persil-persil tanah untuk penduduk desa. Peraturan ini dituangkan kedalam Rijktsblad Kasultanan Nomor 16 Tahun 1918 dan untuk wilayah Paku Alaman diatur dalam Rijktsblad Paku Alaman Nomor 18 Tahun 1918.

Pada tahun 1950, telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 yang membentuk Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Paku Alaman menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga kekuasaan untuk mengatur hak atas tanah beralih dari Pemerintahan Kasultanan dan Paku Alaman kepada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai hak asal-usul. Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengeluarkan peraturan-peraturan di bidang agraria salah satunya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Peraturan Daerah Istimewa Nomor 5 Tahun 1954 ini memberi ketentuan bahwa Hak Atas Tanah dalam Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dengan Peraturan Daerah, sedang tentang Hak Atas Tanah yang terletak di dalam Kota Besar/Kota Praja Yogyakarta untuk sementara masih berlaku peraturan seperti yang termuat dalam Rijktsblad Kasultanan Nomor 25 Tahun 1925.

<sup>1</sup> Selo sumardjan, *perubahan sosial di Yogyakarta*, Gadjah Mada U.P., Yogyakarta, cet.ketiga, 1991, hlm 177

Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 hanya mengatur Hak Atas Tanah di kalurahan-kalurahan di luar Kota Praja Yogyakarta, sedangkan untuk Kota Besar harus menunggu Peraturan Daerah yang baru. Tetapi sampai dengan tahun 1984 saat pemberlakuan UUPA secara penuh di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak ada Peraturan Daerah baru yang dikeluarkan, sehingga hak-hak atas tanah di Kota Besar Yogyakarta masih diatur dengan peraturan yang lama.<sup>2</sup>

Saat pemerintahan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Daerah Istimewa Yogyakarta belum memberlakukan peraturan tersebut dikarenakan di Daerah Istimewa Yogyakarta sudah ada peraturan tentang Hukum Pertanahan yang teratur, juga karena ketentuan Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 yang memberi pengesahan bagi Yogyakarta untuk melanjutkan urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban tertentu yang telah dikerjakan sebelum dibentuk dengan undang-undang tersebut.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 seharusnya menghapus

kewenangan untuk mengatur urusan agraria sebagai kewenangan otonom. Tetapi masih ada ketentuan-ketentuan yang memberi kemungkinan berkembangnya wewenang otonom dibidang agraria tersebut, yakni dikeluarkannya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013.

Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasal 4 menyatakan bahwa ruang lingkup pengaturan kewenangan dalam urusan keistimewaan meliputi :

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah;
- c. Kebudayaan;
- d. Pertanahan; dan
- e. Tata ruang.

Maka Peraturan Daerah Istimewa ini kembali menegaskan bahwa urusan dibidang agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta dipegang oleh Pemerintahan Daerah Yogyakarta. Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten akan diatur dengan Peraturan Daerah Istimewa sendiri seperti yang ditegaskan dalam Pasal 52 Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2013.

---

<sup>2</sup> Tri widodo, *hukum pertanahan dalam perspektif otonomi daerah*, navilla Yogyakarta, 2000

Belum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Yogyakarta menimbulkan dualisme dalam Hukum Pertanahan Yogyakarta. Disatu pihak berlaku Peraturan Daerah dan dipihak lain berlaku Peraturan Pusat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Yogyakarta berlaku hanya sebatas pada tanah-tanah bekas hak barat.

Peraturan Pelaksana Urusan Pertanahan dari Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sampai saat ini belum juga dibuat oleh Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sehingga hal ini menjadi pertanyaan, regulasi manakah yang berlaku pada Tanah Keraton Yogyakarta. Jika regulasi yang berlaku menurut Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013, regulasi seperti apakah yang dimaksud karena peraturan pelaksanaanya sendiri belum dibuat.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam dan mengadakan penelitian tentang Tanah Keraton Yogyakarta. Penulis akan menelaah lebih jauh dalam suatu penulisan hukum yang berjudul "Pengakuan Hukum Tanah Nasional terhadap Tanah Keraton Yogyakarta Setelah Berlakunya Perdas Nomor 1 Tahun 2013 Tentang

Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta."

## **II. METODE**

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan Yuridis Empiris. Pendekatan secara yuridis dalam penelitian ini adalah pendekatan dari segi peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>3</sup> Pendekatan yang digunakan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang ada hubungannya dengan permasalahan hukum atau isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan secara empiris yaitu pendekatan yang bertujuan untuk menemukan kebenaran dengan melakukan penelitian langsung terhadap subyek penelitian sebagai data primer tempat memperoleh data sebagai sumber pertama.<sup>4</sup> Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif-analitis. Analisis data dalam penelitian ini yaitu empiris kualitatif.

## **III. HASIL DAN PEMBAHASAN**

**A. Kepastian Hukum Regulasi yang Berlaku terhadap Tanah Keraton Yogyakarta**  
Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Daerah Istimewa setingkat Provinsi di Indonesia yang merupakan peleburan Negara Kesultanan

---

<sup>3</sup>Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia,1998), hlm 20

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm 21

Yogyakarta dan Negara Kadipaten Paku Alaman.

Yogyakarta pada saat Indonesia belum merdeka merupakan daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri atau disebut *Zelfbestuurlandschappen* / Daerah Swapraja, yaitu Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Paku Alaman. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I pada tahun 1755, sedangkan Kadipaten Paku Alaman didirikan oleh Pangeran Notokusumo (saudara Sultan Hamengku Buwono II) yang bergelar Adipati Paku Alam I pada tahun 1813. Pemerintah Hindia Belanda mengakui Kesultanan dan Paku Alaman sebagai kerajaan dengan mengatur hak mengatur rumah tangganya sendiri yang dinyatakan dalam kontrak politik. Kontrak Politik yang terakhir Kasultanan tercantum dalam *Staatsblaad* 1941 Nomor 577. Eksistensi kedua kerajaan tersebut telah mendapat pengakuan dari Dunia Internasional, baik pada masa penjajahan Belanda, Inggris, maupun Jepang.

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menyatakan pada Presiden

RI, bergabung menjadi satu kesatuan yang dinyatakan sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI. Kemudian, Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1819) yang masih berlaku sampai saat ini.

Negara secara langsung mengakui otonomi khusus dari Daerah Istimewa Yogyakarta. Di dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah membuat sejumlah peraturan daerah. Peraturan Daerah biasa disingkat menjadi Perda, Perda mengatur masalah administrasi, lingkungan hidup, ketertiban, pendidikan, sosial, dan lain-lain. Perda pada dasarnya dibuat untuk kepentingan masyarakat. Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta selain

mengeluarkan Perda juga mengeluarkan Perdaís yaitu Peraturan Daerah Istimewa. Peraturan Daerah DIY sama seperti peraturan daerah lainnya yang diatur dalam undang-undang tentang Pemerintah Daerah, sedangkan Peraturan Daerah Istimewa DIY dijelaskan dalam Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu :

“Peraturan Daerah Istimewa DIY, selanjutnya disebut Perdaís adalah Peraturan Daerah DIY yang dibentuk oleh DPRD DIY bersama Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa.”

Peraturan Daerah Istimewa dibuat untuk melaksanakan ketentuan dalam Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Peraturan Daerah Istimewa yang selanjutnya disebut Perdaís mengatur penyelenggaraan kewenangan istimewa. Di dalam Pasal 1 angka 3 Perdaís Nomor 1 Tahun 2013 dinyatakan bahwa :

“Urusan keistimewaan adalah urusan tambahan tertentu yang dimiliki

DIY selain urusan sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah.”

Kewenangan keistimewaan dijelaskan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) berdasarkan sejarah dan asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kemudian kewenangan dalam urusan keistimewaan tersebut dinyatakan dalam Pasal 7 ayat 2 Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2012 sebagai berikut ;

“Kewenangan dalam urusan keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY
- c. Kebudayaan
- d. Pertanahan dan
- e. Tata ruang.”



Penyelenggaraan kewenangan pertanahan, Kasultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum. Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas Tanah Kadipaten. Ketentuan tersebut dinyatakan dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dan mengacu pada UUPA. Hak milik atas Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten didaftarkan pada lembaga pertanahan dan dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan yang dimaksud yaitu Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang merupakan penyelenggara pendaftaran tanah oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ditugaskan kepada pemerintah sebagai sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum.<sup>5</sup>

Pengaturan mengenai pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta akan diatur selanjutnya dengan Perdais, namun sampai saat

ini Perdais yang dimaksud masih belum juga ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Sejak tahun 2012 sampai dengan saat ini pemerintah masih melakukan inventarisasi terhadap tanah-tanah Keraton Yogyakarta, karena banyaknya Tanah Keraton Yogyakarta maka diperlukan waktu yang lama dalam pelaksanaan inventarisasi ini, tanpa data inventarisasi Perdais mengenai pertanahan tidak dapat dibuat oleh karena itu kita menunggu hasil inventarisasi terlebih dahulu. Sepanjang belum ada Perdais tentang pertanahan sebagai regulasi Tanah Keraton kita menafsirkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, maka Kasultanan menjadi subjek hak yaitu sebagai badan hukum.<sup>6</sup>

Perdais tentang pertanahan mengatur tentang hak dan kewajiban kasultanan terhadap tanah keraton dan mengatur hubungan hukum Keraton Yogyakarta dengan pihak ketiga terkait urusan tanah. Tanah kaitannya dengan negara tetap tunduk pada UUPA. Secara detail peraturan pelaksanaannya yaitu Perdais tentang pertanahan belum ditetapkan maka yang digunakan adalah aturan yang telah ada dan juga tunduk pada UUPA yaitu PP Nomor

---

<sup>5</sup>Djoko Sukisno, Wawancara, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Ahli Hukum Adat, Senin, 25 Juli 2016

---

<sup>6</sup>Sutrisna Handoyo, Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Selasa 2 Agustus 2016

40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Banguna dan Hak Pakai Atas Tanah. PP Nomor 40 Tahun 1996 memang bukan peraturan yang mengatur secara khusus untuk Tanah Keraton Yogyakarta tapi dapat ditafsirkan bahwa PP ini dapat digunakan untuk mengatur Tanah Keraton untuk sementara sebelum adanya Perdaes, karena Kasultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai Badan Hukum yang memiliki Hak Milik Atas Tanah Keraton.<sup>7</sup>

Meskipun di Daerah Istimewa Yogyakarta saat ini peraturan pelaksana untuk Tanah Keraton masih juga belum ditetapkan dengan Perdaes tentang Pertanahan namun bukan berarti tidak ada aturan yang mengaturnya. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 yang kemudian ditetapkan Perdaes Nomor 1 Tahun 2013 sebagai Perdaes Induk untuk melaksanakan undang-undang tersebut dapat memberikan kepastian hukum tentang pengaturan khususnya dibidang pertanahan di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Peraturan-peraturan mengenai pertanahan saat ini menggunakan aturan-aturan yang berlaku untuk Tanah Atas Hak Hak Milik sesuai

yang diatur oleh UUPA sementara menunggu ditetapkan Perdaes.

Tidak ada dualisme dalam regulasi yang berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta, Paniti Kismo hanyalah organ internal keraton sebagai badan hukum yang mengatur mengenai Tanah Keraton. Pertanahan Keraton menggunakan istilah-istilah sendiri dalam bahasa jawa untuk mengatur Tanah Keraton namun bukan berarti bertentangan dengan UUPA. Banyak yang masih kurang mengerti dan mengatakan bahwa regulasi pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta ini bertentangan, namun jika kita mencermati dengan baik dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 semua aturannya mengacu pada UUPA, maka tidak ada yang bertentangan.

#### **B. Pengakuan Hukum Tanah Nasional terhadap Tanah Keraton Yogyakarta setelah Berlakunya Perdaes Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Sistem tanah telah ada sejak jaman penjajahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta terbagi dalam beberapa periode yaitu, Periode sebelum tahun 1918, periode tahun 1918 sampai dengan tahun 1954, periode

---

<sup>7</sup>Djoko Sukisno, Wawancara, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Ahli Hukum Adat, Senin, 25 Juli 2016



1954 sampai dengan 1984, dan periode tahun 1984.<sup>8</sup>

Pada periode sebelum tahun 1918, dikenal dengan masa kepatuhan tanah merupakan Domein Raja. Raja berhak sepenuhnya atas tanah dan rakyat mempunyai hak menggarap dengan dibebani menyerahkan hasil dari menggarap tanah sebesar 1/3. Raja yang berhak sepenuhnya atas tanah untuk menjamin para abdidalem maka sebagai gaji diberi kekuasaan untuk mengunduh hasil sebagian dari tanah maka diangkat Patuh. Kedudukan para Patuh adalah untuk mengawasi tanah yang digarap rakyat. Tugas pengawasan ini dilakukan oleh Bekel yang ditunjuk oleh Patuh. Bekel adalah penghubung antara Patuh dan rakyat/penggarap.<sup>9</sup>

Periode tahun 1918 sampai dengan tahun 1954, pada periode ini terjadi reorganisasi keagrariaan semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan Hak Eigendom oleh pihak lain adalah Domein Kraton Ngayogyakarta atau Puro Pakualaman. Di sini Kraton memberikan Hak Anggaduh (Hak untuk mengelola tanah) ke Kelurahan. Selain itu Kraton memberikan tanah turun temurun kepada rakyat

yang akan dipergunakan rakyat. Tanah ini dikenal dengan Sultan Ground.

Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 19 Agustus 1945 dengan Piagam Kedudukan Sri Paduka Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan HB IX, secara resmi mengakui keberadaan Kraton Yogyakarta, termasuk tanah - tanahnya yang berstatus sebagai keprabon dalem dan dede keprabon dalem. Walaupun tanah - tanah itu telah mengalami perkembangan dalam penguasaan dan penggunaannya, tapi status hukumnya disesuaikan dengan konsep kerajaan, dimana Sultan adalah penguasa tunggal. Berdasarkan Rijksblad Kasultanan 1918 Nomor 16 jo. Risjkblad 1915 Nomor 23, dilakukan reorganisasi dengan tujuan memberikan hak atas tanah kepada rakyat biasa dengan hak hak yang kuat.

Kemudian Periode tahun 1954 sampai dengan tahun 1984, urusan agraria atau pertanahan merupakan urusan rumah tangga Daerah Istimewa Yogyakarta yang memberikan hak milik turun temurun (Erfelijk Individuueel Bezits Recht) atas bidang tanah kepada Warga Negara Indonesia (Hak Milik), sedangkan Kelurahan / Desa diberi hak untuk mengurus dan mengatur administrasi

<sup>8</sup>Sutrisna Handoyo, Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Selasa 2 Agustus 2016

<sup>9</sup>Badan Informasi Daerah Istimewa Yogyakarta, hlm 2

pertanahan di Kelurahan/Desa. Berdasarkan Pasal 4 Undang - Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, urusan agraria atau pertanahan merupakan urusan rumah tangga Daerah Istimewa Yogyakarta. Urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Setelah diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1950 maka ditetapkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 menyatakan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 nya bahwa hak atas tanah dalam Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dengan Peraturan Daerah sedangkan hak atas tanah yang terletak didalam Kota Besar / Kota Praja Yogyakarta untuk sementara sambil menunggu Peraturan Daerah yang baru masih berlaku peraturan yang dimuat dalam Rijktsblaad Kasultanan Tahun 1925 Nomor 23 dan Rijktsblaad Paku Alaman Tahun 1925 Nomor 25.

Rijktsblaad Kasultanan 1925 Nomor 23 tanggal 30 September 1925 dan Rijktsblaad Paku Alaman 1925 Nomor 25 pada

dasarnya memuat hal-hal yang sama dengan yang dimuat dalam Rijktsblaad Kasultanan Tahun 1918 Noomor 16 dan Rijktsblaad Paku Alaman Tahun 1918 Nomor 18

Setelah penjajahan Belanda berakhir, dilakukan unifikasi pada Hukum Tanah Indonesia dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Mengenai perlunya diadakan pembaharuan hukum tanah dapat diketahui dari apa yang dinyatakan dalam konsiderans “mengingat” dan penjelasan umum dalam Undang-Undang Pokok Agraria pada tahun 1960.<sup>10</sup>

Upaya Pemerintah Indonesia untuk membentuk Hukum Agraria Nasional yang akan menggantikan Hukum Agraria kolonial, sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 sudah dimulai sejak tahun 1948 dengan membentuk kepanitiaan yang diberi tugas menyusun Undang-Undang Agraria<sup>11</sup>. Panitia Agraria Yogya dibentuk dengan Penetapan Presiden Nomor 16 Tahun 1948 berkedudukan di Yogyakarta diketuai oleh

<sup>10</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, ( Jakarta : Djambatan, 1999) hlm 32

<sup>11</sup> Ibid. hlm 46

Sarimin Reksodihardjo, kepala bagian Agraria Kementrian Dalam Negeri.

Panitia dibubarkan dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1951, sekaligus dibentuknya panitia agraria Jakarta yang berkedudukan di Jakarta diketuai oleh Singgih Praptodihardjo, Wakil Kepala Bagian Agraria Kementrian Dalam Negeri.

Berdasarkan Keputusan presiden Nomor 1 Tahun 1956 tanggal 14 Januari 1956 dibentuklah Panitia Urusan Agraria berkedudukan di Jakarta yang diketuai Soewahjo Soemodilogo, Sekretaris Jenderal Kementrian Agraria.

Pada tanggal 14 Maret 1958, setelah dilakukan beberapa perubahan mengenai sistematika dan perumusan beberapa pasalnya, maka rancangan panitia soewahjo oleh menteri Agraria Soenarjo diajukan kepada Dewan Menteri. Dewan Menteri dalam sidangnya tanggal 1 April 1958 dapat menyetujui rancangan Soenarjo dan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui amanat Presiden Soekarno tanggal 25 April 1958. Panitia Permusyawaratan DPR

membentuk sebuah Panitia Ad Hoc.<sup>12</sup>

Berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, undang-undang dasar Indonesia kembali kepada UUD 1945, rancangan Soenarjo yang telah diajukan kepada DPR yang beberapa waktu sebelumnya telah disusun berdasarkan UUDS 1950, ditarik kembali dan disesuaikan dengan UUD 1945. Setelah rangkaian perubahan kepanitiaan yang berlangsung 12 tahun, maka tanggal 24 September 1960 Pemerintah berhasil membentuk Hukum Agraria Nasional, yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

UUPA sebagai Hukum Agraria Nasional telah diundangkan sejak Tahun 1960 tetapi baru diberlakukan sepenuhnya di Yogyakarta pada tahun 1984. Hal ini dikarenakan Daerah Istimewa Yogyakarta telah memiliki peraturan tentang hukum pertanahan yang teratur, juga karena ketentuan pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 untuk melanjutkan urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban tertentu yang telah

---

<sup>12</sup> Ibid, hlm 49

dikerjakan Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum undang-undang ini terbentuk.

Sesuai dengan asas *lex posteriori derogat legi anteriori* dan *lex superior derogat legi inferiori*, dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 semestinya kewenangan untuk mengatur urusan agraria sebagai kewenangan otonom menjadi hapus. Akan tetapi kenyataan menunjukan masih terdapatnya ketentuan-ketentuan yang memberi kemungkinan berkembangnya wewenang otonomi dalam bidang agraria tersebut, yakni ketentuan Pasal 4 ayat (4) UU Nomor 3 Tahun 1950 diatas, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 Tahun 1967 tentang Pembagian Tugas dan Wewenang Agraria yang khusus mengatur untuk Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>13</sup>

Belum berlaku sepenuhnya UUPA di Daerah Istimewa Yogyakarta menyebabkan timbulnya dualisme dalam hukum pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut, padahal tujuan UUPA adalah untuk mewujudkan unifikasi dan membentuk Hukum Agraria Nasional. UUPA di Daerah Istimewa Yogyakarta saat itu hanya berlaku sebatas pada tanah-tanah bekas hak

barat. Alasan inilah yang melatar belakangi pemikiran Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta untuk memberlakukan secara sepenuhnya UUPA di Daerah istimewa Yogyakarta sama seperti di provinsi-provinsi lainnya. Sejak tanggal 1 April 1984 UUPA diberlakukan sepenuhnya di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Keppres No. 33 Tahun 1984 dan mulai berlaku secara efektif sejak tanggal 24 September 1984 berdasarkan SK Mendagri No. 66 Tahun 1984. Pasal 1 Keppres No.33 Tahun 1984 menyatakan bahwa,

“Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya, dinyatakan berlaku sepenuhnya untuk seluruh wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.”

Tahun 1984 sampai dengan tahun 2012 Daerah Istimewa Yogyakarta telah melaksanakan UUPA secara sepenuhnya dengan Keputusan Mendagri sebagai pelaksanaannya namun masih ada ketidakjelasan tentang tanah-tanah swapraja. Berdasarkan diktum KEEMPAT UUPA menentukan bahwa hak-hak dan kewenangan-kewenangan atas bumi dan air dari tanah

---

<sup>13</sup> Tri Widodo, Op.cit., hlm 65

swapraja sejak berlakunya undang-undang ini hapus dan beralih kepada negara. Hal-hal bersangkutan tersebut diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Namun kenyataannya sampai saat ini peraturan pemerintah seperti yang dimaksud diktum KEEMPAT tersebut belum ada, sehingga tanah-tanah tersebut tidak jelas statusnya. Ketidakjelasaanya antara lain tentang siapa atau badan apa yang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan atas tanah-tanah swapraja tersebut.

Tahun 2012 diundangkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Kasultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan di daerah Istimewa Yogyakarta. Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas Tanah Kadipaten. Ketentuan tersebut dinyatakan dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Kasultanan dan kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah kesultanan dan tanah

kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat. Hak milik atas Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten didaftarkan pada lembaga pertanahan dan dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 memberikan keistimewaan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta salah satunya terdapat dua peraturan daerah yang dapat dikeluarkan yaitu Peraturan Daerah DIY dan Peraturan Daerah Istimewa DIY. Peraturan Daerah Istimewa DIY dijelaskan dalam Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu :

“Peraturan Daerah Istimewa DIY, selanjutnya disebut *Perdais* adalah Peraturan Daerah DIY yang dibentuk oleh DPRD DIY bersama Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa.”

Peraturan Daerah Istimewa (*Perdais*) dibuat untuk melaksanakan ketentuan dalam Pasal 7 ayat (4)

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Peraturan Daerah Istimewa mengatur penyelenggaraan kewenangan istimewa. Di dalam Pasal 1 angka 3 Perdais Nomor 1 Tahun 2013.

Perdais Nomor 1 Tahun 2013 adalah Perdais Induk yang berlaku di DIY, Perdais tersebut berisi secara umum kewenangan dalam urusan keistimewaan. Ketentuan lebih lanjut mengenai urusan keistimewaan akan diatur dalam perdais masing-masing urusan keistimewaan. Dalam Bab V tentang pertanahan dijelaskan secara umum tentang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Kewenangan dalam urusan pertanahan dilakukan melalui perencanaan, pengarah, pelaksanaan, dan evaluasi terkait pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Kewenangan pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dilaksanakan oleh Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Pakualam yang bertahta. Pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten ditujukan untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Dalam melakukan pengelolaannya Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dilakukan sesuai dengan perundang-undangan.

Pasal 47 Perdais Nomor 1 Tahun 2013.

Pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten melibatkan Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan/atau Pemerintah Desa. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten diatur dalam Perdais, namun Perdais tentang pertanahan ini sampai sekarang masih berupa rancangan dan telah masuk masuk dalam program legislasi daerah 2015. Untuk membentuk perdais tersebut diperlukan data inventarisasi dan identifikasi tanah milik Keraton Yogyakarta yang saat ini sedang dalam proses.

Walaupun Perdais tentang pertanahan belum dibentuk namun Tanah Keraton dapat menggunakan peraturan-peraturan di dalam UUPA serta peraturan pelaksanaannya karena telah dinyatakan oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum. Hal tersebut berarti saat ini Daerah Istimewa Yogyakarta telah memberlakukan sepenuhnya UUPA dan tidak ada lagi dualisme didalam hukum pertanahan nya.

#### **IV. KESIMPULAN**

1. Regulasi yang berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta



untuk Tanah Keraton yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan peraturan pelaksanaannya Perdas Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kasultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum, subyek hak yang setara dengan subyek hak lainnya, sehingga Kasultanan memiliki Hak Milik Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten memiliki Hak Milik Atas Tanah Kadipaten.

2. Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta telah memiliki peraturan sejak 1918 yang diatur dengan Rijksoverheid Kasultanan 1918 dan Rijksoverheid Kadipaten 1918. UUPA baru berlaku sepenuhnya di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1984 berdasarkan Keppres No.33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Walaupun UUPA telah berlaku sepenuhnya tetapi masih ada ketidakjelasan tentang status Tanah Swapraja dan tentang siapa atau badan apa yang mengaturnya. Tahun 2012 diundangkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Perdas Nomor 1 Tahun 2013

sebagai pelaksanaannya. Pada undang-undang tersebut dinyatakan Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum dan memiliki Hak Milik terhadap Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, sehingga jelas status Tanah Swapraja tersebut dan jelas badan apa yang mengaturnya. Undang-Undang dan Perdas ini dibuat berdasarkan Pasal 21 UUPA tentang subyek Hak milik.

## **V. DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku :**

- Selo sumardjan, *perubahan sosial di Yogyakarta*, Gadjah Mada U.P., Yogyakarta, cet.ketiga,1991;
- Tri widodo, *hukum pertanahan dalam perspektif otonomi daerah*,(navilla Yogyakarta, 2000);
- H. Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, (Jakarta:Prestasi Pustaka. Jilid I.2004);
- Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta : Kencana,2006);
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 1999);
- Urip Santoso, *Hukum Agraria : Kajian*

*Komprehensif*, Kencana,  
Jakarta, 2013;

Imam Hidayat, *Hukum Adat  
Sketsa Asas*. (Yogyakarta :  
Liberty, 2000);

Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah  
Istimewa Yogyakarta dalam  
Sistem Ketatanegaraan  
Indonesia*, (Yogyakarta :  
Graha Ilmu, 2013);

Sudikno Mertokusumo,  
*Perundang-Undangan  
Agraria Indonesia*.  
(Yogyakarta : Liberty,  
2011).

### **Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara  
Republik Indonesia Tahun  
1945 dan Amandemennya;

Undang-Undang Nomor 3 Tahun  
1950 tentang Pembentukan  
Daerah Istimewa  
Yogyakarta;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun  
1960 tentang Peraturan  
Dasar Pokok-Pokok  
Agraria;

Keputusan Presiden Republik  
Indonesia Nomor 33 Tahun  
1984 tentang Pemberlakuan  
Sepenuhnya Undang-  
Undang Nomor 5 Tahun  
1960 di Propinsi Daerah  
Istimewa Yogyakarta;

Keputusan Menteri Dalam Negeri  
Nomor 66 Tahun 1984  
tentang Pelaksanaan  
Pemberlakuan Sepenuhnya  
Undang-Undang Nomor 5  
Tahun 1960 di Propinsi  
Daerah Istimewa  
Yogyakarta;

Undang-Undang Nomor 13 Tahun  
2012 tentang Keistimewaan  
Daerah Istimewa

Yogyakarta;

Peraturan Daerah Isimewa Nomor  
1 Tahun 2013 tentang  
Kewenangan dalam Urusan  
Keistimewaan Daerah  
Istimewa Yogyakarta;

*Rijksblaad Kasultanan* 1918  
Nomor 16 *Bab Wewenang  
Bumi. Bab Amaringake  
wawenang panggadhuhe  
bumi serta wawenang  
panganggo bumi*;

*Rijksblaad Kasultanan* 1925  
Nomor 23 *Bab Wewenang  
Bumi Pranatan bab maringi  
wawenang andarbeni lan  
nganggo bumi*.